

A CIDE COMBUSTÍVEL COMO INSTRUMENTO EXTRAFISCAL TRIBUTÁRIO EM DEFESA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS PRESENTES E FUTURAS GERAÇÕES

Celso Antônio Pires Ferreira ¹

Thiago Perez Rodrigues da Silva ²

Antônio Souza Prudente ³

Sibéria Sales Queiroz de Lima ⁴

RESUMO:

Aborda sobre o meio ambiente com base no direito ambiental, correlacionando este com a vida em sociedade e a necessidade dos cuidados para a preservação das presentes e futuras gerações. Aponta o Direito Tributário Ambiental como mecanismo para a proteção do direito ao meio ambiente equilibrado, indicando seus fundamentos e consequências. Discorre sobre o conceito de tributo e suas espécies, destacando as Contribuições. Explica sobre uma das formas de Contribuição, qual seja, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, indicando seus requisitos, destacando a CIDE Combustível, demonstrando seus requisitos constitucionais, especialmente quanto à destinação de parcela de seu produto para projetos ambientais ligados à indústria de petróleo e gás, bem como demonstra os requisitos da Lei nº 10.336/2001, sustentando sua relevância como instrumento na preservação do meio ambiente. Aponta que, embora as expressivas quantias arrecadadas pelo tributo, sua destinação não vem sendo respeitada, especialmente quanto ao meio ambiente, sendo tal fato, inclusive, objeto de ações administrativas e judiciais.

Palavras-chaves: Meio ambiente. CIDE Combustível. Repasse.

ABSTRACT:

Approaches the environment based on environmental law, correlating it with life in society and the need for care to preserve the present and future consequences. It points to Environmental Tax Law as a mechanism to protect the right to the environment, including its respective grounds and consequences. It discusses the concept of tribute and its species, standing out as Contributions. Explain about one of the forms of contribution, namely an Economic Intervention Contribution - EIC, include the requirements, highlighting EIC Fuel, demonstrate its constitutional requirements, especially the allocation of part of its product to internal projects of the industry. oil and gas, as well as demonstrating the requirements of Law No. 10,336 / 2001, supporting its relevance as an instrument for environmental conservation. It points

¹ Advogado. Mestre em Direito / Universidade Católica de Brasília (UCB) - Especialista em Direito e Processo Tributário - Especialista em Direito Público - Master in Business Administration (MBA) em Gestão Empresarial - Fundação Getúlio Vargas (FGV).

² Advogado, Professor Mestre, docente no curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas.

³ Professor Doutor, Universidade Católica de Brasília.

⁴ Advogada. Professora Mestre, docente nos cursos de Direito, Engenharia Ambiental do Centro Universitário Católica do Tocantins. E-mail: siberia.lima@catolica-to.edu.br

out that, despite significant amounts collected by the tribute, its destination has not been respected, especially regarding the environment, and this fact, even, object of administrative and legal actions.

Keywords: Environment. EIC Fuel. Pass along.

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente, muitas vezes identificado de forma errada como restrito apenas à flora e à fauna, envolve, na verdade, todas as coisas vivas ou não, que existam em alguma região do Planeta afetando ecossistemas e a vida dos seres humanos.

Em uma definição mais objetiva, podemos conceituar meio ambiente como sendo o conjunto de condições, leis, influências e formação de estruturas de ordem física, química e biológica que permitam e abriguem a existência da vida em todas as suas formas.

Resguardar o meio ambiente é um imperativo existencial, defender o meio ambiente é garantir preservação; para alcançar esse objetivo se faz fundamental a utilização de todos os mecanismos possíveis, e um bastante eficiente é a Tributação Ambiental.

Os tributos ambientais constituem um conjugado de políticas fiscais agregadas por impostos, taxas e contribuições destinadas a incentivar e garantir proteção ao meio ambiente, punindo aqueles que degradam tão relevante direito.

O foco a ser desenvolvido aqui, permeia a contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE Combustível, como um efetivo instrumento de proteção ao meio ambiente. Para tanto, este trabalho trará o entendimento sobre meio ambiente e sua proteção pelo campo da tributação; abordará a base legal da CIDE Combustível; e a CIDE Combustível como um potencial instrumento de preservação do meio ambiente.

2 TRIBUTAÇÃO COMO FORMA DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A partir do surgimento da chamada “revolução industrial” e junto com ela, a aparição das grandes aflúências urbanas, consolidou-se o início de um forte impacto nessa consonância harmônica, o que gerou uma considerável inclinação vertical negativa do nível de vida ambiental, com a extenuação de rios e a supressão de áreas verdes. A essa destruição consequente dá-se o nome de poluição.

Os rios são deslustrados por detritos vindos dos esgotos urbanos não-tratados, dos complexos industriais, das minerações, etc. O desmatamento também causa a extinção dos rios, através de processos de assoreamento que conduz a sua seca. A interligação leva aos mares que vão sendo paulatinamente profanados por esses rios, devido aos resíduos das indústrias localizadas em cidades litorâneas. O solo é danificado pelas queimadas, o fogo aniquila não apenas as plantas que são alvejadas pelos incêndios, mas também suas raízes e micro-organismos localizados no solo, tornando-o improdutivo, sem as proteínas necessárias às plantas.

A esse respeito clarifica o Professor José Afonso da Silva:

A ação predatória do meio ambiente natural manifesta-se de várias maneiras, quer destruindo os elementos que o compõem, como a derrubada das matas, quer contaminando-os com substâncias que lhes alterem a qualidade, impedindo seu uso normal, como se dá com a poluição do ar, das águas, do solo e da paisagem (SILVA, 2004, p. 28).



Advertindo sempre que meio ambiente corresponde não só ao meio físico e biológico, mas também ao meio sociocultural e as infraestruturas criadas e habitadas pelos seres vivos; podemos afirmar, que a preservação ambiental desde o começo deste século, deixou de ser tratada como um assunto de um grupo pequeno de pessoas a fanfarrar necessidade de se preservar a vida dos habitantes do planeta.

Esclarece o Professor José Afonso da Silva:

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.

Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana (SILVA, 2004, p. 20-21).

Abordar o meio ambiente como fonte de energia necessária à manutenção de todas as formas de vida é reconhecer que os seres humanos detentores do poder de sua exploração por outro lado dependem desta fonte de energia para a sobrevivência.

Deve-se ter consciência que tudo o que necessitamos está disponível na natureza, restando apenas a nós o bom senso de encontrar as formas equilibradas para prover as nossas necessidades sem provocar a falência da fonte, pensando sempre no aspecto da sustentabilidade, ou seja, viver possibilitando que as futuras gerações possam desfrutar dos bens ambientais assim como nós hoje usufruímos.

Isso requer uma mudança radical na forma de enxergar os ambientes naturais, conduzindo a um enfoque amplo da proteção ambiental abalizado nos Direitos Fundamentais dos cidadãos.

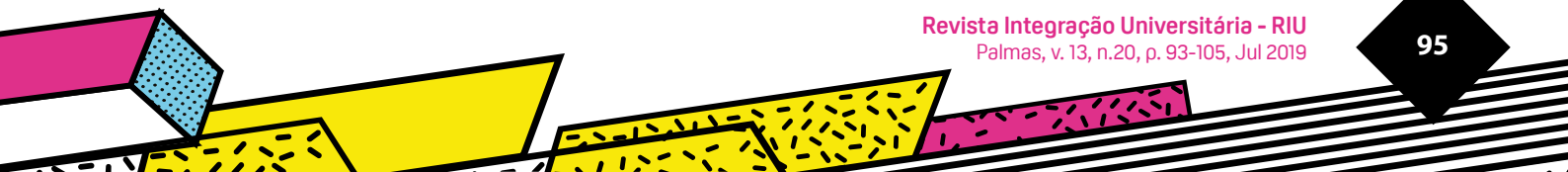
Nos ensina o Professor Ingo Wolfgang Sarlet:


Com a base na abordagem da proteção ambiental a partir da Teoria dos Direitos Fundamentais, identifica-se uma dimensão ecológica a conformar (juntamente as dimensões social, histórico-cultural etc.) o conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como da correlata garantia do que passou a se designar de um mínimo existencial. A degradação ambiental e todos os demais riscos ecológicos (como, por exemplo, a contaminação química e o aquecimento global) que operam no âmbito das relações sociais (agora socioambientais!) contemporâneas comprometem significativamente o bem-estar individual e coletivo (SARLET, 2014, p. 111).

Conviver com os mais diversos posicionamentos sobre utilização de nossas fontes de energia, passa por encarar de uma forma responsável as benesses que nos são proporcionadas pela natureza como forma de nos manter vivos. O grande desafio que se descortina perante nós é o de encontrar alternativas para coexistirmos em equilíbrio, sendo que este equilíbrio diz respeito à forma de utilização desses recursos naturais disponíveis.

Tratar o meio ambiente de forma mais racional é reconhecer que todos os habitantes do planeta dependem dele para sua sobrevivência, de forma que sem esse balanceamento, significa a falta de equilíbrio necessário a nossa sobrevivência. As palavras de Fritjof Capra traz a reflexão de que

Não existe nenhum organismo individual que viva no isolamento. Os animais dependem da fotossíntese das plantas para ter atendidas as suas necessidades energéticas; as plantas dependem do dióxido de carbono produzido pelos animais, bem como do nitrogênio fixado pelas bactérias





em suas raízes; e todos juntos, vegetais, animais e microrganismos, regulam toda a biosfera e mantêm as condições propícias à preservação da vida. [...] (CAPRA, 2005, p. 23).

Deste modo, a necessidade de um uso racional dos recursos naturais existentes é a maior provocação que hoje nos é imposta como sociedade. É preciso desenvolver uma forma de inter-relacionamento global sustentável.

Dito isso, chegamos à conclusão evidenciada cientificamente de que as formas de utilização das fontes de energia estão ultrapassadas e não são mais suficientes para atender às necessidades da população atual. A observação tanto científica quanto empírica nos revela de maneira cristalina que o modelo de exploração atual está levando o planeta à exaustão, diante da escassez dos recursos disponíveis.

Temos que criar uma consciência ambiental, parar com essa constante busca por culpados e nos responsabilizarmos pela situação e reversão da condição a que chegamos. Não é o momento de desagregação, mas sim de ação recíproca em torno de um objetivo comum e um grande desafio que deve ser vencido: uma integração mundial, em partes regionalizadas, como instrumento para a criação e desenvolvimento de uma consciência ambiental que possa resguardar o desenvolvimento sustentável das atuais e futuras gerações.

Alerta James Lovelock:

O conceito de Gaia, um plante vivo, é para mim a base essencial de um ambientalismo coerente e prático. Opõe-se à crença persistente de que a Terra é uma propriedade, um bem imóvel, a ser explorado em benefício da humanidade. Esta falsa crença de que somos donos da Terra, ou seus dirigentes, permite que nos declaremos a favor das políticas e programas ambientais, mas continuemos deixando as coisas como estão. Uma olhada em qualquer jornal financeiro confirma que nosso objetivo ainda é o crescimento e o desenvolvimento. Vibramos com qualquer nova descoberta de depósitos de gás ou petróleo e consideramos o aumento atual dos preços do petróleo um desastre potencial, e não um freio bem-vindo a poluição. Poucos, mesmo dentre os cientistas do clima e ecologistas, parecem perceber plenamente a gravidade potencial, ou a iminência, do desastre global catastrófico. A compreensão se limita a mente consciente, não despertando uma reação visceral de medo. Falta-nos uma sensação intuitiva, um instinto, que diga quando é que Gaia corre perigo (LOVELOCK, 2006, p. 130).

Partindo do princípio que a discussão hoje deixou de ser exclusiva de um grupo que se guiava pelo fundamentalismo ecológico, para ocupar importantes debates por todo o planeta, chegamos a um momento crucial de definição para a questão ambiental, pois a proporção única das consequências advindas desta persistente insensibilidade das sociedades mundiais poderá ser irreversível e letal para a vida no planeta.

Esta ocasião requer uma organização de trabalho que transborde a todos os Estados do planeta, com o escopo de encontrar alternativas para um novo modelo sócio ambiental que nos possibilite continuar vivendo e assumindo a responsabilidade de prover condições dignas às próximas gerações. Diante de cada realidade social, é preciso absorver suas individualidades de forma a desenvolver o processo de busca por um meio ambiente sustentável, integrando o sentimento de participação e colaboração de todos.

Não restam dúvidas que o principiar este processo, passando pelo disciplinamento da discussão e pela determinação de procedimentos para que todos contribuam com alternativas visando atingir um consenso, é deveras complexo, mas se faz fundamental para se alcançar um modelo de integração viável. Resta crer que há aptidões para a formatação de soluções necessárias à resolução das questões ambientais.



A percepção social em torno da responsabilidade ambiental varia entre os Estados, podendo deslocar-se da absoluta indiferença à completa sustentabilidade da interação entre a atividade humana e o meio ambiente. O principal é estimular a mudança de paradigma, alterando a concepção da sociedade sobre o tema; orientando e educando sobre a importância do papel de todos na construção de um mundo sustentável.

É, neste contexto, que o desempenho do Estado na preservação do meio ambiente tem se revelado cada vez mais cogente, principalmente, por meio de intervenção nas atividades econômicas; pois é dever do Estado estabelecer regras a serem observadas de forma obrigatória pela sociedade.

Entre os instrumentos econômicos usados pelo Estado para a preservação do meio ambiente, indiscutivelmente, encontra-se o tributo. Essa ferramenta, que constitui fonte de receita pública empregada pelo Estado na atividade financeira, pode ser empregado tanto em duas dimensões: uma fiscal e outra extrafiscal. O tributo em sua dimensão extrafiscal se mostra como um eficaz instrumento na preservação ambiental, principalmente quando empregado como meio indutor de condutas nos sujeitos passivos, sendo justamente o que caracteriza a extrafiscalidade.

Ponderando sobre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento da qualidade de vida social como condutores a dignidade da pessoa humana, emerge a partir daí uma imperativa possibilidade de valer-se do sistema tributário nacional como mecanismo para a sua efetivação.

A consciência ambiental acarreta uma flexibilização dos interesses individuais, afastando uma pseudo necessidade social de consumo exacerbado que desvirtua a concepção ideal de felicidade e gera uma agressão desmedida ao meio ambiente, seja qual for ele. Com a moderna compreensão de direitos metaindividuais, nos quais valores de ordem coletiva são evidenciados acima de individualidades subjetivas, o direito do meio ambiente insurge através de instrumentos que a efetivem.

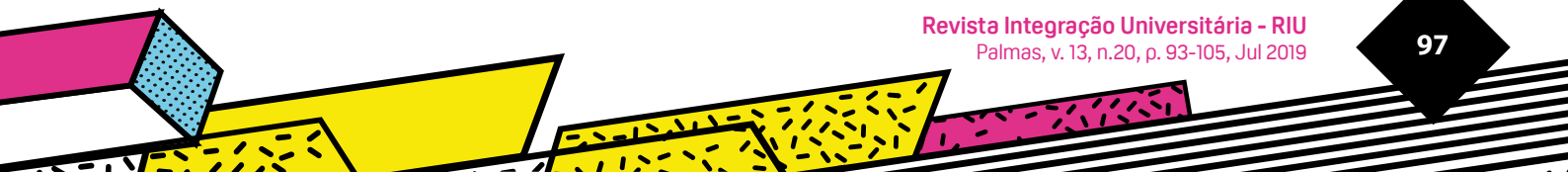
Com tal propósito, o Estado possui dois tipos de instrumentos, os de caráter econômicos e os de direção. O tributo extrafiscal é um efetivo instrumento de proteção do meio ambiente tendendo a obtenção de recursos, fiscalização e aplicação de sanções e reparação do dano causado. Convindo até, seu uso como um instrumento de inferência do Estado para manusear os aparelhos de intervenção econômica de acordo com os princípios econômicos que regem o mercado.


A esse respeito leciona o Professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

Ocorre que em determinadas situações, o Estado decide direcionar o comportamento dos contribuintes para penalizar o poluidor, incentivar a produção ou mesmo a comercialização de determinados produtos, desincentivar o consumo de tabaco ou de bebidas alcoólicas, incentivar a proteção do meio ambiente, desestimular a manutenção de propriedades que se afastem de sua função social etc. [...] (FIORILLO, 2010, p.56).

O tributo ambiental deve ser vislumbrado como um instrumento de intervenção na atividade econômica pelo qual o Estado se vale para a constituição de uma cidadania ambiental que garanta uma proteção às gerações futuras. A agregação do caráter ambiental a um tributo extrafiscal pode proporcionar incentivos a toda a cadeia produtiva, derivando uma adaptação de seus processos, comportamentos e hábitos com vistas a uma utilização mais eficiente e equilibrada dos recursos naturais.

Ademais, os tributos podem ocasionar as receitas necessárias aos investimentos públicos em projetos de melhoria da qualidade ambiental, consentindo, ainda, a desoneração progressiva dos encargos incidentes sobre o trabalho e sobre o capital; tendo por último, o poder de constituir mecanismos eficientes para o desenvolvimento ambiental.





Observa-se então, que a tributação ambiental consiste em um instrumento de que o Estado pode se valer para intervir no domínio econômico, de forma a incentivar ou não comportamentos e induzir os agentes econômicos na adoção de condutas ambientalmente sustentáveis. A aplicação do tributo ambiental não visa punir o descumprimento de um comando normativo, visa sim, diante de uma atividade econômica que possa trazer algum dano ao meio ambiente, proceder a um ajuste buscando a sua realização de forma menos danosa possível.

Enfatizamos, que tributação ambiental pode ser empregada tanto em seu aspecto arrecadatório, através do investimento do numerário coletado, quanto em seu aspecto extrafiscal, induzindo os contribuintes à adoção de condutas ambientalmente corretas. Por conseguinte, se por um lado o Estado cobra do poluidor, sob a forma de tributo, uma quantia devido à sua atividade predatória ao meio ambiente, por outro, pode incentivar atividades ambientalmente corretas, estimulando outras empresas a implementarem tecnologias não poluidoras em seus processos produtivos.

O tributo ambiental poderá surgir com a finalidade fiscal objetivando corrigir comportamentos atentatórios ao meio ambiente, através do provimento de receita pública que para tal fim seja empregada. Entretanto, sua característica extrafiscal revela-se como mais eficaz na consecução da sustentabilidade ambiental. Tal fato constata-se em função de que, por meio da extrafiscalidade, é possível induzir de uma forma bem extensa, condutas que se identifiquem com a proteção, preservação e promoção do meio ambiente.

Ensina a Professora Regina Helena Costa:

“A extrafiscalidade, por sua vez, consiste no emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas, sim, incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores, constitucionalmente contemplados. O conteúdo potencial da extrafiscalidade é extremamente amplo, porquanto a Constituição da República contempla um número muito grande de valores e objetivos a que se subordina o Estado brasileiro (COSTA, 2012, p. 66).

Resta evidente que no caso do tributo ambiental com função extrafiscal, coexistirão ambas as funções: a fiscal e a extrafiscal, com prevalência, entretanto, da função extrafiscal, na medida em que a fiscal fica relegada a um plano secundário, de tal sorte que há tributos extrafiscais cuja finalidade é deixar de render e nada arrecadar para o fisco.

Intuir ainda, que mesmo os tributos de caráter arrecadatório, retributivo ou contraprestacional, portanto, com finalidade fiscal, podem vislumbrar uma característica diretiva das reações dos contribuintes, de modo a estimular ou não o comportamento de pessoas em benefício do interesse coletivo, do bem comum, transbordando ao campo econômico e social, o que mostra que mesmo nos tributos fiscais serão encontrados efeitos extrafiscais.

Portanto, no tributo ambiental sempre se encontrará o caráter extrafiscal, seja como finalidade principal ou como efeito extrafiscal dentro dos denominados tributos fiscais. A tributação ambiental é, portanto, de caráter extrafiscal, uma vez que se destina fundamentalmente a orientar a atuação do contribuinte, o que é evidente no caso dos impostos. Mesmo nos tributos ambientais, de caráter retributivo ou contraprestacional, pode-se vislumbrar uma finalidade diretiva das reações dos contribuintes.

3 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE COMBUSTÍVEL: EMBASAMENTO LEGAL E DESTINAÇÃO DE SEUS RECURSOS PARA O MEIO AMBIENTE

Para a melhor compreensão do tema, especialmente quanto à utilização da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico como instrumento extrafiscal tributário em defesa do desenvolvimento sustentável das presentes e futuras gerações, necessário se faz o estudo de sua fundamentação legal, bem como a vinculação de seu produto arrecadatório para o meio ambiente.

Como exposto anteriormente, o Direito Tributário se presta não apenas para financiar o custo do Estado Moderno, mas também, por vezes, o tributo poderá ter finalidade extrafiscal, ou seja, indo além da mera intenção arrecadatória.

O conceito de tributo está esculpido no artigo 3º, do Código Tributário Nacional – CTN, que assim dispõe:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Os tributos podem apresentar diversas espécies distintas, sendo que o art. 145, da Constituição Federal, bem como o art. 5º, CTN, indicam apenas 3 (três) destas, quais sejam, os impostos, taxas e contribuições de melhoria.

No entanto, a atual doutrina e jurisprudência são pacíficas no sentido de que há, em que se pesem os dispositivos da CF e CTN elencados, 5 (cinco) espécies tributárias, acrescentando-se às anteriormente indicadas, o empréstimo compulsório e as contribuições.

Nesta classificação, adotando a teoria pentapartida, ou pentapartite, verificamos a afirmação de Regina Helena Costa, que assim assevera:

Assim, sem abandonarmos a classificação constitucionalmente contemplada, entre tributos vinculados e não vinculados a uma atuação estatal (arts. 145, I a III), podemos visualizar, no Texto Fundamental, cinco regimes jurídicos distintos, que apontam para as categorias do imposto, da taxa, da contribuição de melhoria, do empréstimo compulsório e das demais contribuições (COSTA, 2013, p. 128).

As contribuições também são chamadas de contribuições parafiscais, paraestatais ou contribuições especiais. Trata-se de espécie tributária não prevista no rol do artigo 145, CF, ensejando, a princípio, certa divergência doutrinária, conforme se pode verificar da doutrina transcrita:

Entretanto, permanecia o dissenso em relação à identificação da espécie de tributo à qual pertenciam as contribuições, havendo aqueles, como Ruy Barbosa Nogueira e Aliomar Baleeiro, que atrelavam as contribuições, por eles chamadas de “parafiscais”, a tributos que oscilavam entre as taxas e os impostos, não sendo propriamente uma espécie autônoma; outros, como Hugo de Brito Machado, preconizavam que as contribuições possuíam especificidade e características próprias, de tal ordem que, na verdade, constituíam-se uma espécie distinta e autônoma de tributo (SABBAG, 2012, p. 497).

As contribuições, por sua vez, também apresentam classificações distintas. Tais classificações estão especialmente indicadas no art. 149, CF, que assim determina:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento

de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Do referido mandamento constitucional podemos verificar que as contribuições podem ser classificadas como (I) Contribuições Sociais, como aquelas de Seguridade Social do art. 195, CF; (II) Contribuições de Interesse das Categorias Profissionais ou Econômicas, como aquelas indicadas nos arts. 578-580, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e (III) as Contribuições de Intervenção no Domínio econômico, essa última, objeto especial do presente trabalho.

A existência das CIDEs se justifica pela função extrafiscal dos tributos que, por vezes, tem como função intervir no mercado econômico, estimulando ou desestimulando determinadas condutas. Neste sentido, assevera Sabbag:

O Brasil é um Estado intervencionista, propenso a adotar medidas voltadas ao comando da vida econômica por meio de sua atuação estatal. Nesse particular, justifica-se a existência das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico ou CIDEs. De fato, há atividades econômicas que devem sofrer intervenção do Estado Federal, a fim de que sobre elas se promova ora um controle fiscalizatório, regulando seu fluxo produtivo, ora uma atividade de fomento, tendente à melhoria do setor beneficiado, escolhido com pontualidade. [...]

Nessa medida, exsurge o caráter extrafiscal das contribuições interventivas, como nítidos instrumentos de planejamento, corrigindo as distorções e abusos de segmentos descompassados, e não somente carreando recursos para os cofres públicos, como instrumentos de arrecadação (SABBAG, 2012, p. 534).

Com redação dada pela Emenda Constitucional nº 33 de 2001, o art. 149, § 2º, CF, traz as características das CIDE, assim dispendo:

Art. 149. [...]

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo:

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;

III - poderão ter alíquotas:

a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro.

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

Desta feita, podemos extrair que, em consonância com os demais dispositivos da Carta Maior, existe imunidade com relação às CIDEs sobre as receitas decorrentes de exportação. Entretanto, existirá incidência em caso de importação.

Há, ainda, os requisitos do artigo 177, § 4º, CF, que assim determinam:

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

I - a alíquota da contribuição poderá ser:

a) diferenciada por produto ou uso;

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b;

II - os recursos arrecadados serão destinados:

- a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo
- b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;
- c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Destaca-se que a Constituição foi expressa na extrafiscalidade ambiental deste tributo, uma vez que atrela seus recursos também “ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás”.

A CIDE Combustível foi criada pela Lei nº 10.336/2001 que previu a sua incidência sobre a importação e a comercialização de petróleo e gás natural – e seus derivados – e álcool etílico combustível. Sobre a implementação do referido tributo, assevera Sabbag:

Com a EC n. 42/2003, permitiu-se a possibilidade de criação da CIDE-Combustíveis, alcançando a importação de produtos estrangeiros e serviços, em razão do alargamento do campo de sua incidência – e das contribuições sociais –, que até então se atrelavam apenas à importação de petróleo, gás natural e seus derivados, bem como ao álcool combustível (SABBAG, 2012, p. 535).

Verifica-se que Lei nº 10.336/2001, em seu art. 1º, § 1º, em consonância com a Constituição Federal, indicou a seguinte destinação dos recursos arrecadados:

Art. 1º. [...]

§ 1o O produto da arrecadação da Cide será destinada, na forma da lei orçamentária, ao:

- I - pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo;
- II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e
- III - financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Destaca-se a referida lei, no § 2º, art. 1º, buscando a avaliação da efetividade do referido tributo, determinou que “durante o ano de 2002, será avaliada a efetiva utilização dos recursos obtidos da CIDE, e, a partir de 2003, os critérios e diretrizes serão previstos em lei específica”, sendo que a análise sobre a destinação de tais recursos ocorrerá no próximo tópico.

Desta feita, podemos verificar que a CIDE Combustível é espécie de Contribuição que, por sua vez, é uma das cinco espécies tributárias. Embora se tratando de tributo cujo escopo é a intervenção no domínio econômico, indicando sua extrafiscalidade no sentido de regulamentação de mercado financeiro, inegável sua função extrafiscal no campo do direito tributário ambiental.

4 CIDE COMBUSTÍVEL E A DEFESA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS PRESENTES E FUTURAS GERAÇÕES

Em reportagem publicada no sítio do Senado, noticiou-se que em levantamento realizado após sete anos de criação da lei que instituiu a CIDE Combustível, o valor arrecado com o tributo já era superior a R\$ 51,7 bilhões (PONTUAL, *internet*).

Trata-se de relevante cifra que, adequadamente aplicada em sua destinação, seria capaz de afastar as nefastas consequências ambientais da indústria petrolífera e de seus derivados. Entretanto, verifica-se extrema dificuldade para encontrar dados da destinação desses recursos, especialmente com relação aos valores em benefício do meio ambiente.

Sobre a crítica de ausência de efetiva fiscalização, sustentam Cíntia Nunes e Flaviana Azevedo:

Na prática, mostra-se essencial a fiscalização da aplicação dos recursos advindos da Cide-combustíveis, para que sejam devidamente respeitadas as determinações do nosso legislador constituinte. Nesse cenário, em abril de 2009 foi aprovada Proposta de Fiscalização e Controle nº 42/08 da Comissão de Minas e Energia a fim de realizar a fiscalização da aplicação dos recursos oriundos dessa contribuição, verificando a quantidade dos produtos comercializados no país, a incidência do tributo, o montante arrecadado e a compatibilidade do valor arrecadado com o que foi gasto. Apesar de elogiável tal iniciativa, as justificativas fundamentam-se tão somente no fato de as rodovias do país encontrarem-se em má condições, o que demonstra que, em verdade, a maior preocupação da Câmara reside no fato de não estar sendo cumprida a finalidade de financiar a infraestrutura de transportes do país (NUNES; AZEVEDO, 2010, p. 14).

Em consequência desta ausência de fiscalização, surgiram denúncias sobre a utilização dos recursos para outras finalidades que não a prevista constitucionalmente. Afirmam a supra indicadas autoras:

Ressalte-se que anteriormente, no ano de 2004, já ocorreram diversas denúncias com relação ao desvio de aplicação de recursos da Cide-combustíveis e a sua má utilização, ao ser constatado o desvio de finalidade com os recursos utilizados para o pagamento de despesas alheias, como proventos de servidores inativos e encargos da dívida externa; cobertura de apoio administrativo do Ministério dos Transportes (como, por exemplo, a concessão de benefícios assistenciais a servidores); a não aplicação de quantia expressiva dos recursos arrecadados; contenção das despesas para formação de superávit primário; e permutação de antigas dotações. [...]

O estudo em questão constatou que, desde a instituição da Cide-combustíveis, a destinação dos seus recursos não tem se limitado à destinação constitucionalmente prevista. Informando que os valores arrecadados no período avaliado foram destinados a diversos Ministérios que, de acordo com os dados disponíveis no site do Senado, faziam referência a gastos que não possuem qualquer relação com o financiamento de programas de infraestrutura de transportes, projetos ambientais ou destinação de subsídios ao setor de combustíveis (NUNES e AZEVEDO, 2010, p. 14).

Os evidentes desvios de finalidades já haviam sido alvo de auditoria pelo Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, resultando no Acórdão nº 938/03. Sobre o julgamento, assevera Flávia Helena Gomes:

Acerca do produto arrecadado com a CIDE- combustíveis e a sua aplicação nos anos de 2002 e 2003 o Ministro Relator apresentou um quadro orçamentário que evidencia, através de números oficiais, o desvio de finalidade na destinação dos recursos arrecadados com a CIDE-combustíveis nos exercícios de 2002 e 2003. Destacando-se: a aplicação de menos de 1% em 2002 e menos de 2% em 2003 desse saldo no meio ambiente, o que sequer pode inferir que está relacionado aos prejuízos ambientais causados pela indústria do petróleo, gás e álcool; a constatação de ausência de subsídios aos preços de combustíveis, gás e seus derivados; a aplicação de significativo montante do percentual destinado a infraestrutura de transportes para custear o setor administrativo, como pagamento de servidores, “auxílios” e até com propaganda; e a retenção desses valores para compor a reserva de contingência (GOMES, 2008, p. 153).

É em razão das indicadas irregularidades que, em 08/10/2007, fora proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3970, de relatoria da Ministra Rosa Weber, ainda pendente de julgamento. Sobre a referida ação, assim se manifesta Flávia Helena Gomes:

Tomando ciência do Acórdão nº 1857/05 do TCU, o Procurador-Geral da República ajuizou, em 08.10.07, Ação Direta de Inconstitucionalidade visando declarar a inconstitucionalidade, sem redução de texto, de qualquer interpretação que autorize a utilização dos recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis fora das hipóteses traçadas nos arts. 177, § 4º, II, “a”, “b” e “c” da Constituição, em especial para o custeio de despesas correntes da Administração e

para a geração de superávit financeiro-orçamentário no balanço de pagamentos.

A ADIn nº 3970 ainda aguarda julgamento, sendo essa discussão de extrema importância para a validade da CIDE-combustíveis, pois caracterizado o desvio na destinação do produto arrecadado com essa exação, também se evidencia que não há intervenção no domínio econômico, eis que o Estado não atua concretamente subsidiando preços de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, tão pouco promovendo projetos ambientais ligados aos riscos ao meio ambiente ocasionados por esse setor da indústria, bem como não investindo em projetos e obras da infraestrutura de transportes. Fato incontroverso que desnatura a própria autorização constitucional que ensejou a instituição dessa contribuição (GOMES, 2008, p. 153).

Destaca-se que a crítica ao referido tributo, infelizmente, não está reservada tão somente à destinação de seu produto, mas também à sua forma de cobrança e suas consequências. No ano de 2012, o Governo Federal diminuiu a zero o valor da CIDE para a Gasolina e o Diesel, em virtude da Petrobrás ter anunciado um então aumento de 7,83% no preço da Gasolina e de 3,94% no valor do Diesel. O escopo dessa medida era francamente oportunista, pois visava exclusivamente evitar que os aumentos não chegassem aos postos de gasolina e atingissem assim o consumidor, contendo, dessa maneira, também a alta da inflação.


O objetivo do Governo era paralisar o impacto do acréscimo nos preços das refinarias para o consumidor. Porém, a alíquota zero aplicada à Cide Combustível pelo Governo veio a amparar mais ainda os combustíveis fósseis em relação aos combustíveis renováveis. Desta forma, desprestigiou e massacrou a indústria sucroalcooleira nacional. Como o etanol poderia competir com esse gargalo de mercado implementado pelo Governo, no qual os preços da gasolina baixaram em virtude da alíquota zero da CIDE?

Não se pode esquecer que a CIDE Combustível incide nos combustíveis fósseis e não no etanol. Existindo uma redução na diferença tributária entre a gasolina e o etanol, faz com que este último perca competitividade e capacidade de desenvolvimento em tecnologia.

Ao invés do Governo proteger e amparar o desenvolvimento e o estímulo dos produtos renováveis dentro da sociedade brasileira, implanta uma política retrógrada de apoio a matrizes energéticas fósseis, visivelmente fadadas ao declínio e extinção. E o mais absurdo, ofende princípios e normas constitucionais de clara inteligência para a busca de um Meio Ambiente Sustentável, dando harmonia aos fatores de produção e uma política de consumo ecologicamente correta, pensando nas gerações futuras que irão usufruir do ecossistema, ou seja a sustentabilidade.

Outro grave problema da falta de compromisso do Governo Federal com a questão da sustentabilidade ambiental, diz respeito ao foco nos produtos fósseis, desonerando sua tributação. Com essa postura o Governo incentiva a indústria automobilística, e o próprio consumidor a comprar veículos, com incentivos fiscais e baixas taxas de juros bancários com essa finalidade, onde acaba-se por alcançar um aumento desregrado na venda de veículos automotores através de uma ilusão antecipação da pretensão de compra do consumidor.

O Poder Público não pode improvisar uma opção puramente política, ferindo os anseios da Constituição e agredindo programas e valores que transcendem o imediatismo de um governo. Promover artificialmente a baixa dos combustíveis fósseis, manipulando o mercado e aniquilando a concorrência, ao invés de optar por estimular e promover a proteção do meio ambiente através de uma matriz energética limpa não pode ser o modelo de desenvolvimento do Brasil.



A União precisa tentar refrear todas essas aberrações, desonerando os tributos gradativamente em relação aos produtos fósseis, como, por exemplo, o PIS e a COFINS do óleo diesel utilizado no transporte público e energia elétrica utilizada pelo metrô. Além de adotar maiores repasses em relação à CIDE Combustível aos Estados.

Os Estados em equivalência, transfeririam maiores percentuais aos Municípios e com isso, possibilitariam uma redução do ICMS, em relação a itens francamente ligados ao transporte público. Os municípios do mesmo modo, poderiam contribuir reduzindo o ISS, quando se tratar de empresas de transporte coletivo.

O repasse integral da CIDE Combustível aos Estados e Municípios pela União seria uma feliz possibilidade. Nada abona o repasse da União de apenas 29% da CIDE Combustível para os Estados, e estes somente 25% para os Municípios, levando em consideração que a maioria dos problemas de infraestrutura de transporte está nos Municípios.

Dito isso, resta a inquirição acerca de onde a União aproveita o restante do produto da arrecadação da CIDE Combustível, sabendo o estado abominável de conservação da nossa infraestrutura rodoviária.

Assim, inegável que a CIDE Combustível poderia ser um valioso instrumento para o meio ambiente, não apenas em razão da adequada destinação do produto, mas também como forma de desestimular a utilização dos combustíveis fósseis, afim de impelir a conduta pela escolha de meios menos poluentes e em harmonia com os preceitos para um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

5 CONCLUSÃO

Conforme indicado, a preocupação com o meio ambiente sustentável é fundamental para a existência da sociedade. Atualmente, não apenas a conduta do cidadão, mas de toda a comunidade, inclusive pelos seus representantes no Poder Público, deve ser pautada por uma consciência capaz de efetivar o direito ao meio ambiente equilibrado, visando a proteção das presentes e futuras gerações.

Neste sentido, demonstrou-se que o direito tributário, por meio da extrafiscalidade, tem se mostrado importante ferramenta em defesa do meio ambiente, não só pela oneração do poluidor pagador, mas também pela destinação do produto arrecadado.

É neste campo que, conforme sustentado, a CIDE Combustível se mostra em relevante instrumento para a proteção ambiental, seja em razão da vinculação de distribuição de receita em projetos ambientais vinculados aos impactos inerentes à exploração de petróleo e gás, seja em razão de tornar o preço final do combustível fóssil mais alto, desestimulando sua aquisição.

Entretanto, muito embora sua relevância, indicou-se que tal instrumento precioso, não está sendo utilizado adequadamente. Processos administrativos e judiciais questionam a destinação de seu produto, visando, inclusive, a declaração de sua inconstitucionalidade, uma vez que a vinculação do produto da arrecadação não está sendo respeitado.

Assim, podemos concluir que, embora a relevância do referido instrumento, a ganância e desorganização dos representantes do Estado tem indicado que a CIDE Combustível encaminha para o mesmo destino do meio ambiente atualmente, qual seja, sua extinção.

REFEFÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>>. Acesso em: 12 ago. 2014.
- CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas** – Ciência para uma Vida Sustentável. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 2005.
- COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário** – Constituição e Código Tributário Nacional. São Paulo: Saraiva, 2012.
- COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito Ambiental Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GOMES, Flávia Helena. **Das implicações tributárias do desvio de finalidade na destinação do produto arrecadado com a CIDE-combustíveis**. Revista De Direito Público, Londrina, V. 3, N. 3, P. 144-162, set./dez. 2008.
- LOVELOCK, James. **A Vingança de Gaia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.
- NUNES, Cíntia Bezerra de Melo Pereira e AZEVEDO, Flaviana Marques. **Tributos Ambientais: Uma análise da CIDE Combustíveis incidente nas atividades desenvolvidas pela indústria do petróleo e do gás natural**. Direito E-nergia, Ano 11 - Vol. 2 Jan-Jul. 2010.
- PONTUAL, Helena Daltro. **CIDE: Arrecadação bruta em sete anos é de R\$ 51,7 bilhões**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/cide>>. Acesso em: 07 nov. 2014.
- SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental – Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.